Чуксина Валентина Валерьевна. Государственные специализированные органы по содействию правам человека и их защите (сравнительно-правовое исследование): диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.02 / Чуксина Валентина Валерьевна;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования "Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского"].- Омск, 2016.- 432 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА 1. Государственные специализированные органы по содействию правам человека и их защите: историко-правовой и теоретико-правовой аспекты 28**

1. Концептуальные основы деятельности государственных органов по содействию правам человека и их защите в условиях глобальной стандартизации прав человека 28

2. Понятие и сущность государственного специализированного органа по содействию правам человека и их защите 46

3. Проблема типологии органов по содействию правам человека и их защите в современном мире .68

**ГЛАВА 2. Конституционно-правовой статус государственных специализированных органов по содействию правам человека и их защите и их роль вмеханизме защиты прав и свобод человека и гражданина в унитарных зарубежных государствах ...95**

1. Сравнительно-правовой анализ статуса органов по содействию правам человека и их защите (западноевропейский вариант) 95

2. Омбудсмен/уполномоченный по правам человека как новый институциональный элемент системы защиты прав и свобод человека и гражданина в постсоветских государствах 121

3. Специфика формирования и деятельности органов по содействию правам человека и их защите на примере государств Африки, Азии и Южной Америки 153

**ГЛАВА 3. Специфика деятельности государственных специализированных органов по содействию правам человека и их защите в зарубежных федеративных государствах 168**

1. Особенности создания и функционирования органов по содействию правам человека и их защите в США и Канаде .168

2. Органы по содействию правам человека и их защите в федеративных государствах (на примере Австралии, Индии и Пакистана) 199

3. Органы по содействию правам человека и их защите в западноевропейских федерациях 232

**ГЛАВА 4. Организация и деятельность органов по содействию правам человека и их защите в Российской Федерации .259**

1. Эволюция органов по содействию правам человека и их защите в Российской Федерации 259

2. Особенности создания и функционирования органов по содействию правам человека и их защите на федеральном уровне 271

3. Организация и деятельность органов по содействию правам человека и их защите в субъектах Российской Федерации .. 287

**ГЛАВА 5. Государственные специализированные органы по содействию правам человека и их защите в условиях глобализации (конец XX – начало XXI вв.): тенденции развития 318**

1. Участие органов по содействию правам человека и их защите в международном механизме защиты прав человека 318

2. Функционирование органов по содействию правам человека и их защите в качестве национальных превентивных механизмов против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания .338

3. Роль государственных специализированных органов по содействию правам человека и их защите в просвещении и образовании в области прав человека 360

Заключение 382

Список использованных источников и литературы

* [Понятие и сущность государственного специализированного органа по содействию правам человека и их защите](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/gosudarstvennye-specializirovannye-organy-po-sodejstviju-pravam-cheloveka-i-ih.html#7346931)
* [Омбудсмен/уполномоченный по правам человека как новый институциональный элемент системы защиты прав и свобод человека и гражданина в постсоветских государствах](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/gosudarstvennye-specializirovannye-organy-po-sodejstviju-pravam-cheloveka-i-ih.html#7346932)
* [Органы по содействию правам человека и их защите в федеративных государствах (на примере Австралии, Индии и Пакистана)](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/gosudarstvennye-specializirovannye-organy-po-sodejstviju-pravam-cheloveka-i-ih.html#7346933)
* [Организация и деятельность органов по содействию правам человека и их защите в субъектах Российской Федерации](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/gosudarstvennye-specializirovannye-organy-po-sodejstviju-pravam-cheloveka-i-ih.html#7346934)

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Для науки конституционного права актуальность проблемы институционального оформления отношений государства и человека в контексте развития демократии и укрепления конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина не вызывает сомнения.

В каждой конкретной стране концепция защиты прав и свобод человека и гражданина, создание тех или иных правозащитных институтов и механизмов, их полномочия и способы осуществления контроля за обеспечением и гарантиями прав человека зависят от государственного и общественного строя, соответствующей ему правовой системы, юридических традиций, уровня развития демократии, зрелости гражданского общества и т.д. Эти факторы создают необходимые предпосылки для осуществления прав человека. Наряду с этим на эволюцию и реализацию прав человека внутри государства значительное влияние оказывает международное право в области прав человека.

Следует согласиться с профессором В.Д. Зорькиным, что «одним из главных факторов сегодняшних перемен стала набирающая темп и масштабы глобализация, которая наращивает плотность коммуникаций между странами и регионами и углубляет их взаимосвязанность и взаимозависимость. Глобализация, как и любое значительное явление социальной жизни, имеет позитивные, и негативные аспекты. Процесс «турбулентно-хаотизирующей» глобализации оказывает возрастающее социокультурное давление на общество и юридическое сообщество каждой страны. Одной из наиболее острых проблем правового регулирования нынешней «эпохи перемен» стали конфликты вокруг содержания и объема понятия «права человека»1, а также поиск баланса между базовыми конституционными ценностями государств и международными нормами по правам человека при создании и функционировании внутригосударственных правозащитных механизмов.

В мировой практике к элементам относительно нового правозащитного механизма, функционально реализующего прямые и обратные связи между властью и обществом, государством и гражданином, можно отнести государственные органы по содействию правам человека и их защите. Период их массового становления приходится на девяностые годы ХХ века, начиная с принятия в 1993 г. Всемирной конференцией по правам человека «Принципов, касающихся статуса национальных учреждений по содействию правам человека и

1 См.: Выступление В.Д. Зорькина на V Петербургском международном юридическом форуме. Право силы и сила права. URL:

их защите»1. В соответствии с решениями данной конференции всем государствам рекомендовано, наряду с совершенствованием традиционных механизмов защиты прав человека, дополнить существующие правозащитные механизмы созданием специализированных государственных органов по содействию правам человека и их защите. Главная цель и особенность этих внесудебных органов состоит в том, что их компетенция и основные направления деятельности непосредственно должны служить исключительно содействию уважения к правам человека и гражданина и их защите. Это дает нам основание называть их специализированными правозащитными органами.

По пути учреждения таких государственных правозащитных структур (различных типов) вместо/или дополнительно к действующим омбудсменам2, выбрав разные траектории создания системы государственных органов по содействию правам человека и их защите, пошли все государства, как недавно вступившие на путь демократического развития, так и имеющие давние традиции развития демократии (Швеция, Австралия, Дания, Канада, Франция, Германия, Норвегия, и др., в том числе и Российская Федерация). Новые органы по содействию правам человека и их защите, в отличие от «классических» моделей омбудсмена – посредников по жалобам граждан на должностных лиц публичной администрации, имеют более широкую сферу компетенции – защиту прав человека (в широком смысле, включая просветительско-образовательную и мониторинговую деятельность).

В настоящее время в мировой практике существует большое разнообразие организационно-правовых форм органов по содействию правам человека и их защите. Показательно, что при сравнительной характеристике ситуации с правами человека в различных государствах, Организация Объединенных Наций среди шестнадцати индикаторов развития прав человека отводит специализированным государственным органам по содействию правам человека и их защите почетное пятое место. Несмотря на такое международное признание и возросшую роль органов по содействию правам человека и их защите в конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина, в юридической науке до сих пор не сложилось общей концепции этих новых правозащитных структур. Российские исследователи, как и большинство зарубежных, уде-1 Национальные учреждения по содействию правам человека и их защите. Приложение: Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся содействием правам человека и их защитой. ООН док. A/RES/48/134 // Официальные отчеты ГА ООН, сорок восьмая сессия. Женева: Организация Объединенных Наций, 1993. С. 367-370.

2 В юридической литературе русская транскрипция шведского термина «ombudsman» употребляется в двух вариантах: омбудсман и омбудсмен. В словарях и научных исследованиях трудно выделить наиболее употребляемый из этих вариантов. Нам более импонирует второй вариант, поэтому в работе мы будем употреблять название института, используя термин «омбудсмен».

ляют внимание только одному типу этих специализированных на правозащите структур – институту уполномоченного по правам человека/омбудсмена, связывая, как правило, их «генетически-функциональное» происхождение со шведским (классическим) омбудсменом.

Вместе с тем, в различных странах возникли новые типы, появились новые особенности правового статуса и современной практики функционирования органов по содействию правам человека и их защите. С учетом того, что в Российской Федерации институт уполномоченного по правам человека является относительно новым, поэтому ответить, можно ли считать компетенцию, а также качество выполняемых функций Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и уполномоченными в субъектах Российской Федерации оптимальными без сравнения с различными типами зарубежных государственных органов по содействию правам человека и их защите невозможно.

Безусловно, в условиях глобализации прав человека, усиления влияния наднациональных регулятивных механизмов и транснациональных взаимодействий, поиск путей демократизации отношений гражданина и государства, гражданина и общества, в том числе, посредством повышения эффективности правозащитных органов, основанный исключительно на изучении только внутригосударственного опыта не будет адекватным. Поэтому сравнительный анализ правового регулирования форм взаимодействия общества, государства и гражданина в рамках мировой практики функционирования органов по содействию правам человека и их защите имеет не только теоретическую, но и практическую ценность. В первую очередь, в плане гармонизации отношений в системе «гражданин-государство-общество», включая аспект соотношения взаимных прав и обязанностей в соответствии с общепризнанными принципами и нормами по правам человека, и повышения эффективности системы институциональных гарантий прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Можно сказать, что отвечая на запросы времени, правозащитная политика современных государств претерпела серьезные нормативно-правовые изменения, реализовав концептуально-экзистенциональные интенции о партнерстве государства, общества и человека в моделях государственных специализированных органов по содействию правам человека и их защите.

**Степень научной разработанности темы.** Проблемы создания эффективной судебной и внесудебной системы государственной защиты прав и свобод человека и гражданина с учетом международных стандартов по правам человека достаточно подробно исследованы в отечественной и зарубежной юри-5

дической литературе. Существенный вклад в решение общих аспектов данной проблемы внесли такие видные российские ученые, специализирующиеся в различных вопросах, как: С.А. Авакьян, М.В. Баглай, И.Н. Барциц, Н.С. Бондарь, Л.Д. Воеводин, Н.В. Витрук, С.А. Горшкова, А.И. Казанник, Г.Н. Комко-ва, И.А. Конюхова, А.Н. Костюков, Е.А. Лукашева, Г.В. Мальцев, М.В. Марх-гейм, Н.И. Матузов, С.В. Нарутто, В.В. Невинский, Л.А. Нудненко, Ф.М. Ру-динский, О.И. Тиунов, Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев и др.

Исследованию такого типа органа по содействию правам человека и их защите как уполномоченный по правам человека (омбудсмен) посвящены работы А.С. Автономова, В.В. Бойцовой, Л.В. Бойцовой, С.Н. Гурвиц, В.А. Карташ-кина, Н.С. Колесовой, Е.А. Лукашевой, О.О. Миронова, Г.А. Мурашина, В.В. Смирнова, Б.А. Страшуна, В.А. Туманова, Н.Ю. Хаманевой, Ю.С. Шемшученко и др. Достаточно большое количество диссертаций за последние 5-7 лет посвящено институту уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации (К.М. Амосова, С.А. Борсученко, Е.С. Буянкина, О.Н. Еремеева, Л.И. Захарова, С.А. Князькина, Н.В. Корнеева, Е.Г. Матвеева, С.Н. Маркелова, Ю.Г. Спичак, З.М. Шабанова, В.В. Эмих и др.).

Среди первых сравнительно-правовых исследований омбудсменов классического (парламентского) типа можно назвать фундаментальную работу В.В. Бойцовой, а также диссертационное исследование А.Г. Майорова, политологическое исследование А.Ю. Сунгурова.

В последние годы появились работы отечественных юристов, связанные с исследованием частных вопросов или исследованием специфики омбудсменов в отдельных странах (в ФРГ, в странах СНГ, в государствах Балтийского региона и др.). Особый интерес представляет единственное в своем роде диссертационное исследование А.В. Мелехина, посвященное различным специализированным государственным институтам защиты прав человека в государствах Британского Содружества (омбудсменам, комиссиям по правам человека и специализированным уполномоченным), которые относятся к разным правозащитным структурам и не в полной степени соответствуют требованиям, предъявляемым к институтам по содействию правам человека и их защите.

Необходимо отметить, что первенство в научных исследованиях функционирования различных типов государственных органов по содействию правам человека и их защите принадлежит зарубежным авторам (А. Галлахер, Р. Грегори, Д. Джейкоби, Р. Карвер, П. Кессинг, К. Мортен, М. Оостиг, А.Е. Пойо-лайнен, Л. Райф, Д. Роуэт, А. Хиль-Роблес и др.). Однако их исследования проводятся преимущественно в социально-политическом контексте: через призму

повышения эффективности управления и усиления политической деятельности, направленной на реализацию индивидуалистических целей и интересов и согласование их с интересами всего общества. Многие из них подчеркивают, что особенно в последние десять лет все больше государств обратились к демократическим формам управления и пытались улучшить свои демократические структуры посредством создания национальных учреждений по содействию правам человека и их защите. В государствах «старой» демократии национальные учреждения по правам человека выполняют ценную функцию наряду с другими демократическими институтами (парламентом, независимыми судами и т.п.) и негосударственными акторами. Однако в государствах, которые находятся на этапе перехода к демократии или пытаются усилить свои правозащитные механизмы, национальные учреждения по правам человека играют более важную роль как в целом в защите прав человека, так и в частности от злоупотреблений со стороны административной власти.

Не умаляя вклад всех ученых в теоретическую разработку проблемы, вместе с тем необходимо отметить, во-первых, в нашем быстроменяющемся мире ряд работ в некоторой степени успел устареть. Во-вторых, как в зарубежной, так и в отечественной юриспруденции не разработана концепция правового регулирования органов по содействию правам человека и их защите, не проведено комплексное сравнительно-правовое исследование различных типов государственных органов, специализирующихся на содействии правам человека и их защите. В-третьих, с учетом того, что большинство государственных органов по содействию правам человека и их защите функционируют не более десяти лет, представляется возможным на основе анализа правоустанавливающих документов и результатов их практической деятельности, представленных в отчетах, докладах и др. материалах провести их конституционно-правовое и сравнительно-правовое исследование с целью изучения положительного опыта. Указанные обстоятельства свидетельствуют об актуальности и своевременности определения сущности и разработки правовой концепции государственных органов по содействию правам человека и их защите как одного из новых институциональных элементов конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина.

**Теоретическую основу диссертационного исследования** помимо названных выше составляют фундаментальные концепции специалистов в области теории государства и права, конституционного права и др. отраслей права, таких как: С.С. Алексеев, Е.С. Аничкин, А.В. Бутаков, А.В. Васильев, В.В. Гриб, Л.Н. Завадская, А.Д. Керимов, А.Н. Кокотов, Е.И. Козлова, М.И. Кукушкин, О.Е.

Кутафин, В.В. Лазарев, Г.В. Мальцев, М.Н. Марченко, А.С. Мордовец, С.Э. Несмеянова, В.С. Нерсесянц, М.С. Саликов, Ю.А. Тихомиров, Б.Н. Топорнин, Г.Н. Чеботарев, П.Г. Щекочихин, Е.С. Шугрина, Ю.Л. Шульженко и др.

**Цель и задачи диссертационного исследования.**

Целью настоящего исследования является разработка современной концепции системы государственных органов по содействию правам человека и их защите как институциональных элементов внесудебного правозащитного механизма в условиях глобализации прав человека.

Основные исследовательские задачи:

раскрыть правовую сущность и сформулировать понятие «государственного органа по содействию правам человека и их защите»;

определить признаки эффективных государственных органов по содействию правам человека и их защите;

провести теоретический анализ и выявить специфику становления, развития, правового регулирования и практики деятельности органов по содействию правам человека и их защите в зарубежных странах, а также проанализировать особенности их функционирования в федеративных государствах;

проанализировать особенности становления органов по содействию правам человека и их защите в Российской Федерации;

определить и обосновать основные модели создания систем государственных органов по содействию правам человека и их защите в зарубежных странах и Российской Федерации;

выделить основные типы органов по содействию правам человека и их защите;

исследовать конституционно-правовые аспекты взаимодействия органов по содействию правам человека и их защите с гражданским обществом и государством;

определить и обосновать правовые формы участия органов по содействию правам человека и их защите в государственной и международной системах защиты прав человека;

обобщить опыт конституционно-правового регулирования органов по содействию правам человека и их защите;

провести анализ тенденций развития государственных специализированных органов по содействию правам человека и их защите в условиях глобализации;

раскрыть теоретическую и практическую значимость органов по содействию правам человека и их защите в системе конституционной защиты

прав и свобод человека и гражданина;

проанализировать возможности использования положительного опыта зарубежных государственных органов по содействию правам человека и их защите для совершенствования деятельности института уполномоченных по правам человека в Российской Федерации, а также для повышения эффективности российской системы защиты прав человека.

**Объект исследования** - общественные отношения, складывающиеся в процессе формирования и деятельности специализированных государственных органов по содействию правам человека и их защите в Российской Федерации и зарубежных странах.

**Предмет исследования** - конституционно-правовые нормы Российской Федерации и зарубежных стран, общепризнанные принципы и нормы международного права, регулирующие общественные отношения, возникающие в сфере формирования и деятельности государственных органов по содействию правам человека и их защите в современном мире.

**Методологическая база и методы исследования.** Методология исследования базируется на общепринятых принципах научного познания явлений социальной действительности (объективности, системности, синергизма, всесторонности, развития, детерминизма и др.) и специальных методологических принципах познания социально-правовых явлений (признание права как выражения формального равенства, т.е. всеобщей равной меры свободы и справедливости в общественных отношениях; универсальности и неделимости прав человека; взаимосвязи международных и внутригосударственных принципов и норм по правам человека; учета национальной и региональной специфики при выборе способов, механизмов и средств обеспечения и защиты прав человека; и др.). Данные принципы нашли воплощение в методологическом кластере исследования, который состоит из внутренне взаимосвязанных между собой таких общенаучных и конкретно-научных методов научного познания как: исторический, логический, генетический, аналогия, анализ и синтез, идеализация, дедукция, историко-правовой, формально-юридический анализ, сравнительно-правовой и др.

Системный, синергетический, структурно-функциональный подходы позволили концептуализировать и выявить правовую сущность государственных органов по содействию правам человека и их защите и представить их в единстве структурных элементов и связей. Политико-правовой, аксиологический и регионологический подходы придали особую значимость исследованию и позволили рассмотреть политико-региональные контексты реализации практик

функционирования государственных органов по содействию правам человека и их защите в различных странах.

**Нормативной основой диссертации** являются Конституция Российской Федерации, Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека» и региональные законы об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации; конституционные и законодательные акты зарубежных государств, касающиеся вопросов защиты прав человека, включая нормативно-правовые акты субъектов федеративных государств по вопросам учреждения и правового регулирования органов по содействию правам человека и их защите; резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, Совета по правам человека ООН, документы международных конференций; иные нормативные правовые акты международного и национального права.

**Эмпирическую базу диссертационного исследования** составили ежегодные и специальные доклады, отчеты, тематические исследования, проведенный автором мониторинг реализации контрольных полномочий органов государственной власти в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации и другая информация о практике функционирования российских и зарубежных государственных органов по содействию правам человека и их защите.

**Научная новизна исследования.** Настоящая диссертация представляет собой одно из первых юридических исследований, посвященных изучению теоретических и прикладных проблем деятельности государственных органов по содействию правам человека и их защите в зарубежных странах, на новом научно-теоретическом уровне исследована специфика становления и развития системы государственных органов по содействию правам человека и их защите в Российской Федерации. На основе анализа нового фактического, нормативного и теоретического материалов (в подавляющем большинстве переведенных диссертантом с иностранных языков и впервые введенных в научный оборот) разработана авторская концепция правового регулирования и эффективного функционирования государственных органов по содействию правам человека и их защите, определены их правовая сущность, специфика, основные типы, место и роль в государственном внесудебном правозащитном механизме.

**На защиту выносятся следующие выводы,** касающиеся конституционно-правовой сущности, мирового опыта правового регулирования и функцио-10

нирования государственных специализированных органов по содействию правам человека и их защите.

1. Установлено, что глобализация прав человека в результате имплемен-тации норм международного права во внутригосударственное (и наоборот) привела к унификации правовых принципов создания и функционирования внутригосударственных правозащитных структур и механизмов и является новой общемировой тенденцией развития государственных систем обеспечения и защиты прав человека. Наряду с совершенствованием судебной и административной защиты происходит формирование новых государственных внесудебных органов по содействию правам человека и их защите, называемых по общепринятой терминологии в системе ООН (National Human Rights Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights) – национальными учреждениями (или институтами), специализирующимися исключительно на содействии правам человека и их защите (в широком смысле), которые стали важной новеллой ХХ века в конституциональном плане.
2. Траектории создания системы государственных органов по содействию правам человека и их защите зависят от уровня конституционно-правового и социально-экономического развития страны, формы государственного устройства и его особенностей, специфики и остроты существующих проблем с правами человека. Проведенный анализ позволяет выделить основные теоретические модели создания системы государственных органов по содействию правам человека и их защите:
3. инновализационную (учреждение новых правозащитных органов, детерминированное преимущественно внутригосударственными причинами);
4. модернизационную (расширение полномочий и функций имеющихся правозащитных органов, при которых ведущую роль играет инициатива самого государства);
5. парадигмальную (использование правовых конструкций, имеющихся в других странах и/или мирового опыта в целом, выбираемых государствами по собственной инициативе или под влиянием внешних факторов; в результате могут быть созданы как эффективные правозащитные органы, так и только формально соответствующие выбранному типу);
6. инновационную (соединение в одном органе различных типов правозащитных органов, преимущественно по инициативе государства).

На практике взаимодействие международного и национального права приводит к наложению моделей (в синхронном и диахронном аспекте) создания систем специализированных государственных органов по содействию правам

человека и их защите.

3. Проведенный анализ национальных и региональных (в федеративных  
государствах) органов по содействию правам человека и их защите, несмотря  
на многообразие их типов, позволяет говорить о единой правовой сущности ор  
ганов данного типа как новых институциональных элементов государственной  
внесудебной системы защиты; представить их в единстве структурных элемен  
тов, связей и функций.

Показано, что по своей правовой сущности государственные органы по содействию правам человека и их защите, несмотря на существующие между ними различия в разных странах, выступают как независимые субсидиарные структуры, интегрированные в систему публичного управления, но не обладающие юрисдикционными полномочиями (за редким исключением); создаваемые в целях предупреждения нарушений и защиты основных (конституционных) прав и имплементации общепризнанных стандартов прав человека на внутригосударственный уровень; реализующие в пределах своей компетенции принцип справедливости (в правовом и гуманистическом смыслах) с учетом национальных особенностей государства. Основной целью их учреждения служит правовая реализация стратегий содействия правам человека и их защиты и совершенствование конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина.

4. Показано, что по форме (источнику) закрепления полномочия органа  
по содействию правам человека и их защите классифицируются на: закреплен  
ные в конституции, законе и, как исключение, подзаконном акте. По направле  
нию деятельности полномочия целесообразно разделить на внутригосудар  
ственные и внешнегосударственные.

Спецификой функционирования государственных органов по содействию правам человека и их защите является взаимодействие с гражданским обществом и органами государственной власти. На практике существуют разнообразные модели включения представителей гражданского общества в состав органов по содействию правам человека и их защите и выполнения требований к его репрезентативности. Во-первых, члены руководства и штатные работники могут представлять различные социальные группы общества. Во-вторых, обеспечение плюрализма осуществляется через процедуры создания общественных (консультативных, экспертных) советов, комиссий или проведения совещаний. Для повышения эффективности деятельности органа по содействию правам человека и их защите в его состав включаются квалифицированные эксперты по правам человека и представители органов государственной власти на консуль-12

тативной основе.

1. Применяемые государственными органами по содействию правам человека и их защите формы и методы защиты прав позволяют говорить о принципиально отличной от других органов, компетентных рассматривать жалобы и заявления частных лиц, посреднической роли данных органов в ситуации, связанной с нарушением прав и личных интересов граждан. При рассмотрении заявлений и жалоб граждан, во-первых, может использоваться метод примирения сторон (альтернативного урегулирования споров); во-вторых, метод вынесения в установленных законом пределах обязательного решения; в-третьих, метод уведомления стороны, представившей заявление, о ее правах, в частности об имеющихся в ее распоряжении средствах правовой защиты; в-четвертых, возможно направление заявления любому другому компетентному органу; в-пятых, наложение штрафных санкций (в некоторых странах: Индия, Пакистан и др.).
2. Установлено, что исторически генезис органов по содействию правам человека и их защите обусловлен правовыми и политическими причинами. До создания ООН страны самостоятельно решали вопрос об учреждении данных органов, с середины XX века международные структуры стали оказывать влияние, а в некоторых случаях инициировать процесс создания внутригосударственных органов по содействию правам человека и их защите. В этих целях были разработаны «стандарты», имеющие статус «мягкого» права (Парижские принципы) эффективного функционирования данных органов. Выявлено, что быстрого увеличения количества органов по содействию правам человека и их защите не происходило вплоть до конца 1990-х годов, за последние пятнадцать лет учреждены более 70% всех имеющихся сегодня структур. Анализ эволюции органов по содействию правам человека и их защите дает основания говорить о тенденции к расширению их типов и смещению акцентов от реагирования на нарушения прав человека постфактум к превентивным формам и методам правозащитной деятельности. Показано, что впервые органы по содействию правам человека и их защите появились в форме комиссий по правам человека с широкой сферой компетенции по содействию правам человека и их защите (в том числе превентивной), включая развитие образовательных программ по соблюдению прав человека, консультаций-рекомендаций правительственным учреждениям, сотрудничество с неправительственными организациями и СМИ и др.

7. На основе сравнительного анализа компетенции «классического»  
омбудсмена и новых омбудсменов по правам человека обоснована трансформа-  
13

ция концепции «классического» омбудсмена. Из органа контроля за администрацией он все больше превращается в институт постомбудсмена1 – государственный специализированный орган по содействию правам человека и их защите, понимаемой в широком смысле (как ретроспективная и проспективная защита), в орган внутригосударственного контроля за соблюдением конституционных и статутных прав с учетом международных стандартов прав человека (большинство омбудсменов в странах Восточной и Центральной Европы, включая Российскую Федерацию, и др.).

8. На основе разработанной автором типологии государственных специа  
лизированных органов по содействию правам человека и их защите выделены  
их основные типы: комиссии по правам человека; омбудсмены по правам чело  
века – постомбудсмен институты; антидискриминационные омбудсме-  
ны/комиссии; институты/центры по правам человека; консультативные комис  
сии по правам человека; комплексные институты по правам человека (коллеги  
альные по составу, выполняющие функции омбудсменов, комиссий по правам  
человека и центров по правам человека).

Обосновано, что проблема типологии органов по содействию правам человека и их защите лежит не в формальной, а в практической плоскости. В рамках одного типа данные органы могут иметь отличия не только по названию, но и по правовому статусу (государственные или государственно-общественные органы), количественному составу, срокам полномочий, формам и методам работы с органами государственной власти и гражданским обществом, с международными органами и т.д.

9. В результате проведенного анализа установлено, что процесс институ-  
циализации органов по содействию правам человека и их защите в постсовет  
ских государствах (СНГ) имеет многообразие вариаций. В отличие от мировой  
практики в государствах СНГ изначально учреждались комиссии по правам че  
ловека, затем институты омбудсмена (уполномоченного по правам человека).  
Анализ этого явления позволяет утверждать, что нормативно-правовые акты,  
учреждающие и регулирующие деятельность новых правозащитных структур,  
различались не только по юридической силе, но и по направленности самого  
процесса институциализации. В настоящее время главной особенностью систе  
мы органов по содействию правам человека и их защите в странах СНГ являет  
ся их «комбинированный» характер: они одновременно сочетают традицион  
ные функции омбудсмена и функции комиссий по правам человека, тем самым  
реализуя преимущественно инновационную модель развития. По сравнению с

Понятие введено автором диссертации.

полномочиями Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации омбудсмены/уполномоченные по правам человека в некоторых государствах СНГ наделены правами: официального внесения заключений на законопроекты; обращения в Конституционный Суд в порядке абстрактного нормоконтроля.

Принятие и совершенствование национального законодательства, касающегося создания новых государственных органов по защите прав человека во многих зарубежных странах СНГ, проходили под влиянием и при непосредственном участии (включая финансовую помощь) международных структур по правам человека. Это предопределило схожесть законов об уполномоченных по правам человека в этих и других зарубежных странах, осуществляющих демократические реформы.

Практика адаптации мирового опыта с учетом национальных особенностей государств СНГ показывает, что в деятельности их органов по содействию правам человека и их защите возникает еще много проблем, обусловленных взаимосвязью социально-экономического и конституционно-правового развития, а также особенностями правовой культуры и правового сознания, включая восприятие данных органов гражданским обществом и органами государственной власти.

10. Выявлено влияние доктринальных, конституционно-правовых и культурно-исторических факторов развития федераций на процесс учреждения органов по содействию правам человека и их защите в федеративных государствах, определения их сферы компетенции на федеральном и региональном уровнях. Специфика моделей разграничения предметов ведения и полномочий федерации и ее субъектов приводит к ряду различных практических трудностей, связанных c созданием органов по содействию правам человека и их защите и осуществлением международных обязательств в области прав человека и на федеральном, и на региональном уровнях (например, США, Австралия и др.). В отличие от федераций, принадлежащих к системе англо-саксонского права, европейские федерации позволяют обеспечивать более единообразный подход к защите прав человека на всей территории страны и учреждать органы по содействию правам человека и их защите на федеральном уровне.

Интенсивное развитие принципов кооперативного федерализма во многих странах и международные обязательства государств в области прав человека, рекомендации международных структур, стимулируют тенденцию к институционно оформленному сотрудничеству федерации и ее субъектов в форме создания и укрепления взаимодействия федеральных и региональных органов по содействию правам человека и их защите.

11. Установлено, что в Российской Федерации процесс создания системы  
новых внесудебных государственных органов по содействию правам человека и  
их защите берет начало с формирования комиссий по правам человека при Пре  
зиденте Российской Федерации и главах субъектов Российской Федерации,  
учрежденных подзаконными актами. Изначально существующее противоречие  
между провозглашенными целями, задачами, функциями комиссий и средства  
ми их обеспечения стало главным препятствием их эффективности и привело к  
замене институтом уполномоченного по правам человека.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации по принципам деятельности, правовому положению в системе государственных органов, механизмам обеспечения функциональной независимости, порядку назначения и прекращения полномочий, вопросам финансирования аппарата, специфическим методам «альтернативного урегулирования споров», сохраняет основные характеристики классического (парламентского) института омбудсме-на. При этом законодательно закрепленная цель и практика функционирования данного института масштабно отличаются от целей института классического омбудсмена, что дает основания отнести его к такому типу органов по содействию правам человека и их защите как омбудсмен по правам человека, т.е. по-стомбудсмен институт, который в рамках своей компетенции должен способствовать системному совершенствованию всей государственной защиты прав человека.

12. По итогам исследования выработаны практические рекомендации:

Для решения проблемы эффективности института регионального уполномоченного по правам человека необходимо учитывать специфику социально-культурного развития субъекта федерации: при утверждении структуры аппарата определять оптимальное количество штатного состава, создавать материально-технические условия адекватные направлениям деятельности, а также отразить акценты в направлениях и формах деятельности уполномоченного.

В ежегодном отчетном докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека субъектов федерации должны быть названы органы государственной власти и органы местного самоуправления, должностные и юридические лица, которые нарушали права и свободы человека, не считались с рекомендациями Уполномоченного о мерах по восстановлению этих прав.

Ввести в практику публичную презентацию и обсуждение ежегодных докладов уполномоченных по правам человека (федерального и регионального) с представителями органов власти и гражданского общества.

- Активизировать просветительно-образовательную деятельность в сфере  
прав человека, используя опыт зарубежных структур по содействию правам че  
ловека и их защите (в том числе с использованием современных информацион  
но-коммуникационных технологий, СМИ и телевидения) в свете законодатель  
но предусмотренной функции российских уполномоченных – правового про  
свещения.

- В целях совершенствования и координации деятельности российских  
уполномоченных по правам человека и повышения культуры прав человека в  
России представляется необходимым разработка Национальной программы по  
правовому просвещению с учетом Всемирной программы образования в  
области прав человека ООН.

13. В настоящее время система российского института уполномоченного  
по правам человека соответствует преимущественно модернизационной и ин-  
новализационной моделям развития. Перманентное совершенствование норма  
тивно-правовой базы российского института уполномоченного по правам чело  
века, включая изменения, внесенные в законодательство Российской Федера  
ции в 2015 г., является одним из стимулов для эффективного выполнения три  
единой обязанности российского государства признавать, соблюдать, защищать  
права и свободы и акцентирует внимание на необходимости отказа от узкой  
конституционно-правовой трактовки защиты прав человека как правомерной  
деятельности управомоченных субъектов по применению способов защиты для  
фактического восстановления нарушенного права (законного интереса) и/или  
нейтрализации угрозы нарушения и законодательного закрепления термина  
«защита» в широком смысле.

Автор считает, что защита прав человека в широком и в узком смысле связаны принципом субсидиарности, предполагающим возможность и необходимость вмешательства исполнительных, судебных и других органов государства лишь тогда, когда это объективно неизбежно при нарушении прав человека или злоупотреблении правом. В нормальных условиях должен действовать принцип «презумпции добросовестности», усиливающий востребованность позитивной или проспективной юридической ответственности государства.

14. Показано, что аккредитация национальных учреждений по содей  
ствию правам человека и их защите Международным координационным коми  
тетом означает официальное признание соответствия их правового регулирова  
ния и практики функционирования международным критериям эффективных  
учреждений (Парижским принципам). Парижские принципы стали ярким при  
мером того, как «жесткие» договорные обязательства государств содействовали

признанию «мягких» стандартов международного права.

Обосновано, что создание при ООН «Секции национальных учреждений и региональных механизмов» и получение национальными учреждениями по содействию правам человека и их защите аккредитационного статуса привело к расширению объема их полномочий за счет прямого участия в новых правозащитных международных механизмах (Совете ООН по правам человека), Универсальном периодическом обзоре стран, мониторинге выполнения рекомендаций конвенционных органов, а также посредством включения в их компетенцию защиты прав человека в соответствии с ратифицированными международными договорами.

1. Установлено, что в условиях глобализации у государственных специализированных органов по содействию правам человека и их защите появляется новое направление деятельности в сфере защиты прав человека от пыток и жестокого обращения. Подавляющее большинство государств при создании национальных превентивных механизмов в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции ООН против пыток пошли по пути наделения существующих государственных специализированных органов по содействию правам человека и их защите полномочиями национальных превентивных механизмов против пыток. Автором выделены основные модели участия государственных специализированных органов по содействию правам человека и их защите в национальных превентивных механизмах: «государственный специализированный орган по содействию правам человека и их защите + новая функция»; «государственный специализированный орган по содействию правам человека и их защите + новая структура»; «государственный специализированный орган по содействию правам человека и их защите + другие органы»; «государственный специализированный орган по содействию правам человека и их защите как центральный механизм + другие органы».
2. Государственные органы по содействию правам человека и их защите обрели международное измерение и стали первым примером практической реализации инновационного подхода, основанного на взаимосвязанном трехстороннем взаимодействии «органов государственной власти – государственных специализированных органов по содействию правам человека и их защите – международных органов».

Благодаря своему уникальному статусу они, с одной стороны, содействуют выполнению обязанностей органов власти по защите прав и свобод человека и гражданина, привлекая для реализации этой функции институты гражданского общества, с другой стороны, содействуют разрешению противоречий между

вызовами процесса глобализации прав человека и культурно-историческими и социально-экономическими особенностями развития государств.

**Научная и практическая значимость исследования** определяется комплексным исследованием проблем создания и функционирования государственных органов по содействию правам человека и их защите в странах, находящихся на разных уровнях демократического, политико-правового и социально-экономического развития, имеющих федеративное или унитарное устройство. Полученные диссертантом выводы позволяют определить правовую сущность и юридическое содержание понятия «государственный орган по содействию правам человека и их защите», выявить специфику деятельности государственных органов по содействию правам человека и их защите, их основные типы и роль в государственном правозащитном механизме. Предложенная в диссертации трактовка конституционно-правовых аспектов создания и эффективной деятельности государственных органов по содействию правам человека и их защите в условиях функционирования национальных и международных норм по правам человека может использоваться для дальнейшего развития теоретических представлений о специализированных внесудебных правозащитных механизмах.

Полученные теоретические результаты развивают и дополняют исследования о взаимосвязи государства и гражданского общества, внутригосударственной и международной систем защиты прав человека.

Выявленные общие и специфические характеристики государственных органов по содействию правам человека и их защите имеют особое значение для дальнейшего исследования данных правозащитных структур.

Практические предложения, касающиеся функционирования российского института уполномоченного по правам человека, направлены на повышение эффективности данного института и внесудебной защиты прав человека в России в целях наиболее полной реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина. Материалы диссертации могут быть рекомендованы для внедрения в учебный процесс в качестве дополнения и углубления понятийного материала, на котором строится изучение дисциплин «Конституционное право Российской Федерации», «Конституционное право зарубежных стран», «Права человека», а также составить основу спецкурсов сравнительного правоведения по внесудебным механизмам защиты прав человека.

**Апробация результатов исследования.** Основные результаты, концептуальные выводы и предложения докладывались автором на международных и всероссийских научных и научно-практических конференциях, семинарах,

«круглых столах», в частности: на международных научно-практических конференциях (Кутафинские чтения) в 2010-2014 гг. (Москва), международной конференции «Модели защиты прав человека: европейская и американская» в 2014 г. (Варшава), на международных научно-практических конференциях «Актуальные проблемы права, экономики и управления в Сибирском регионе» в 2006-2013 гг. (Иркутск), на всероссийских научно-практических конференциях «Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности в Российской Федерации» в 2008-2011 гг. (Иркутск), «Правозащитная деятельность органов государственной власти: проблемы и перспективы» в 2012 г. (Иркутск), «Совершенствование законодательства в сфере защиты прав человека и гражданина: проблемы и перспективы» в 2013 г. (Иркутск) и др. Отдельные результаты исследования нашли применение:

- в ходе выполнения научно-исследовательских работ в рамках участия в  
гранте «Высший международный курс по защите прав человека» (2004-2005 гг.  
Варшава, Страсбург, Женева, Амстердам);

- в учебном процессе в Байкальском государственном университете, в частности, при преподавании курса «Конституционное право» для бакалавров и специалистов, в дисциплинах для магистрантов (направление подготовки – юриспруденция) «Национальные институты по содействию и защите прав человека: эволюция и современные тенденции развития» и «Права человека: проблемы теории и практики», по данным курсам изданы два учебно-методических пособия;

- в учебном процессе Иркутского юридического института (филиала)  
Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации  
(авторский курс «Защита прав человека» для студентов, мастер-классы и тре  
нинги по защите прав человека, лекции по защите прав человека на курсах по  
вышения квалификации для адвокатов Иркутской области);

в ходе выполнения научно-исследовательских работ в рамках реализации федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» (2009-2013 гг.), соглашение № 14.В37.21.0048 по теме «Механизм защиты прав человека посредством реализации органами государственной власти контрольных полномочий: сравнительно-правовой анализ России и Германии» (опубликована коллективная монография);

в ходе выполнения научно-исследовательских работ в рамках реализации федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» (2009–2013 гг.), соглашение № 14.132.21.1063 по теме «Реализация норм международного «мягкого права» в правовой системе

Российской Федерации» (опубликованы статьи);

- в ходе выполнения научно-исследовательских работ в рамках реализации проектной части государственного задания Министерства образования и науки Российской Федерации в 2014-2016 гг. (номер задания 29.1247.2014/K), проект «Пределы ограничения прав личности в уголовном судопроизводстве в целях обеспечения национальной безопасности государства: уголовно-процессуальный и криминалистический анализ» (опубликованы монография и статья).

Некоторые научные результаты внедрены диссертантом в практическую деятельность региональных органов по содействию правам человека и их защите: при работе в Комиссии по правам человека при губернаторе Иркутской области (2000-2006 гг.), участие в разработке закона об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области и в качестве советника и члена Экспертного совета Уполномоченного по правам человека в Иркутской области.

Основные положения диссертации опубликованы в 76 научных работах общим объемом 84,6 п.л., в том числе в четырех монографических работах и 27 научных статьях в рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации (в том числе одна статья опубликована в журнале, входящем в международную реферативную базу данных Scopus), и в 45 статьях, изданных по итогам всероссийских и международных конференций; иных изданиях.

**Структура диссертации** детерминирована поставленной целью и логикой изложения материала. Исследование состоит из введения, пяти глав, объединяющих пятнадцать параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы.

## Понятие и сущность государственного специализированного органа по содействию правам человека и их защите

Права человека в широком конституционно-правовом смысле являются конституирующим элементом юридической доктрины современного государства. После принятия Устава ООН и других международных документов «начался принципиально новый этап в развитии сотрудничества государств в сфере прав человека»1. Международно-правовая система прав человека, устанавливающая нормы отношений между государством и человеком (а не между государствами) вменяет признание, реализацию и защиту неотъемлемых прав человека в обязанность правового демократического государства «даже в тех случаях, когда нарушения имели место за пределами национальной территории, но связаны фактической реализацией государством суверенных прав вне своих территориальных пределов2.

Но именно в этой сфере возникают «парадоксы демократии»: чем более демократичнее государство, тем больше у него механизмов (в первую очередь государственных) для защиты и обеспечения прав человека; чем более граждане осведомлены о своих правах, тем больше жалоб на их нарушения поступает в различные инстанции (включая Конституционные суды, Европейский Суд по правам человека и др.). И, как справедливо отмечают многие исследователи, «характер влияния актов «европейского» правосудия на национальное право России еще предстоит изучить»1. Именно поэтому проблему совершенствования государственных правозащитных механизмов можно отнести к разряду «вечных». Безусловно, право и законодательство, как и все системы, ощущают на себе воздействие ряда внешних факторов и явлений, но в то же время и сами оказывают влияние на некоторые процессы, происходящие в обществе... Особенно актуальным настоящий вопрос становится именно сейчас, в период стремительного развития глобализационных процессов и инноваций2. Как справедливо отмечает Е.С. Аничкин, «глобализационные процессы стимулируют активное развитие наднационального уровня правового регулирования, включая международное и региональное утверждение общих ценностей для участников политических, экономических государственных союзов»3, а также формирование новых положений в области теории прав человека и практики их защиты.

Однако, став неотъемлемым элементом процесса глобализации, права человека «породили» многочисленные противоречия: между конституционным плюрализмом, государственным суверенитетом, внутригосударственной практикой реализации прав человека, традиционными (не западными) культурными ценностями и социально-экономическими особенностями многих стран и др. и международным (универсальным) правом в области прав человека. Ни для кого не секрет, что под эгидой лозунга защиты прав человека, реальностью стало проведение «гуманитарных интервенций, оккупаций с целью обеспечения политической трансформации, целеориентированных санкций ООН, направленных против режимов, внесенных в так называемый «черный список» в качестве режимов, оказывающих поддержку террористическим группам»1. По существу, в некоторых ситуациях права человека могут служить лишь камуфляжем политико-гегемонистских претензий и экономических интересов отдельных стран.

Понятно, что процесс глобализации в политико-правовом, экономическом, экологическом и др. аспектах неизбежен. Не вдаваясь в анализ ее негативных последствий в целом2 (пока что за ее издержки расплачиваются практически все, а достижения и блага распределяются очень неравномерно), в соответствии с целью нашего исследования отметим один из положительных моментов данного процесса. Начиная с конца ХХ века, проблема совершенствования государственных систем соблюдения и защиты прав человека приобретает глобальный характер. Общие международные требования к правовым обязанностям демократического государства защищать права человека не определяют многообразие форм организации и функционирования внутригосударственных механизмов защиты прав человека. Последнее детерминируется национальными особенностями, правовыми и административными системами отдельных стран. Тем не менее, можно говорить об общих тенденциях в развитии внутригосударственных правозащитных механизмов: вместе с усилением законодательной, реформированием судебной и административной защиты, происходит становление новых и модернизация функционирующих внесудебных органов – государственных органов по содействию правам человека и их защите.

## Омбудсмен/уполномоченный по правам человека как новый институциональный элемент системы защиты прав и свобод человека и гражданина в постсоветских государствах

Таким образом, логически обобщая анализ сущностных характеристик и функций государственного специализированного органа по содействию правам человека и их защите (и помня, что определять, следовательно «объяснять, изъяснять коротко сущность, отличительные признаки»1), можно сказать следующее. По своей правовой сущности государственный специализированный орган по содействию правам человека и их защите выступает как независимый орган, интегрированный в систему публичного управления, но не обладающий юрисдикционными полномочиями; создаваемый в целях предупреждения нарушений и защиты основных (конституционных) прав и продвижения общепризнанных стандартов прав человека на государственный уровень; реализующий в пределах своей компетенции принцип справедливости (в правовом и гуманистическом смыслах) с учетом национальных особенностей.

Необходимым условием для признания такого органа в качестве важной составной части внесудебного государственного правозащитного механизма является его широкая сфера компетенции, которая включает в себя содействие, защиту и развитие прав человека.

Конечно, минимальные формальные критерии эффективности должны быть применимы ко всем государственным правозащитным органам, независимо от их структуры или типа. Однако практика их функционирования в различных странах показывает, что формально соответствующий Парижским принципам орган не всегда может достичь позитивных результатов в правозащитной деятельности и, наоборот. Поэтому проблема эффективности их деятельности имеет решающее значение, что обусловлено в первую очередь эндогенными факторами. Хотя, несомненно, внутригосударственные органы функционируют не в изолированном мире. В связи с этим такие экзогенные факторы, как процесс глобализации и усиление влияния международных структур (их рекомендаций, различных видов консультативной и финансовой помощи и др.) на процесс учреждения государственных правозащитных органов нельзя не учитывать. Данные обстоятельства приводят к тому, что в некоторых странах учреждение подобного органа, формально полностью соответствующего критериям эффективности (например, Независимая комиссия по правам человека а Афганистане, Омбудсмен в Намибии и т.д.) в большей степени инициализировано международными структурами для содействия процессу имплементации общепризнанных принципов и норм по правам человека на внутригосударственный уровень, чем внутренними потребностями и проблемами укрепления внесудебных правозащитных механизмов и не оказывает решающего воздействия на процесс укрепления прав человека. Тем не менее, по существу Парижские принципы стали первой систематизацией элементов эффективных внутригосударственных внесудебных органов по содействию правам человека и их защите. Недаром Верховный комиссар ООН по правам человека Наванетхем Пиллэй на Конференции Высокого уровня по правам человека «Вена + 20», состоявшейся 28 июня 2013 г., отметила, что Венская Всемирная конференция по правам человека 1993 г. «обеспечила существенное стимулирование создания важной системы национальных учреждений по содействию правам человека и их защите»1.

Подводя итог, следует отметить следующее: Международное право оказало стимулирующее воздействие на тенденцию массового учреждения субсидиарных специализированных государственных органов по содействию правам человека и их защите.

Ведущая роль в этом процессе принадлежит разработке принципов эффективного функционирования таких органов, так называемым, Парижским принципам.

Проведенный анализ Парижских принципов дает основания говорить о том, что они задают минимальные стандартизированные критерии для создания и функционирования таких органов и позволяют определить правовую сущность специализированных государственных органов по содействию правам человека и их защите; необходимые требования к их составу, полномочиям и основным направлениям деятельности.

Реализация Парижских принципов при создании специализированных государственных органов по содействию правам человека и их защите на практике зависит от многих факторов, в том числе от конституционно-правового установления/закрепления прав и свобод человека и гражданина, характера политического режима, степени независимости судебной системы, наличия других правозащитных структур, уровня социально-экономического развития страны, активности институтов гражданского общества и др.

Представляется актуальным процесс модернизации Парижских принципов в контексте укрепления государственной и международной систем прав человека. В настоящее время они не конкретизируют компетенции (особенно квазисудебные) государственных правозащитных органов, условия реализации принципов независимости, включая финансовую независимость, способы назначения и обеспечения плюрализма состава и т.д. Среди слабых сторон данных принципов можно отметить вопрос о правовых рамках, гарантирующих принятие адекватных мер на основании предложений и рекомендаций, сделанных государственными правозащитными органами в отношении общей практики или частных случаев с правами человека.

## Органы по содействию правам человека и их защите в федеративных государствах (на примере Австралии, Индии и Пакистана)

Состав греческой Комиссии по правам человека определен законодательно. В частности, в ст. 2 Закона закреплено, что Премьер-министр созывает (в письменной форме) на заседание членов Комиссии, выдвинутых представителями общественных организаций (например, Национальной комиссией по биоэтике, адвокатским сообществом, политическими партиями, профессуры и др.) и министерствами (например, Труда и социальной защиты, Иностранных дел, Внутренних дел и др.) с целью избрания президента, первого и второго вице-президента Комиссии. Представители министерств могут принимать участие в работе Комиссии без права решающего голоса. В соответствии с Законом в состав греческой Комиссии по правам человека, также как и во Франции, для укрепления сотрудничества между правозащитными институтами входит греческий омбудсмен.

В западноевропейских странах наряду с классическими омбудсменами, омбудсменами по правам человека и комиссиями по правам человека, функционирует еще один тип государственных правозащитных органов – институт (центр) по правам человека (Дания, Германия, Норвегия, Нидерланды, Словакия, Румыния и др.). Среди специализированных органов данного типа одним из старейших и крупнейших является Датский институт по правам человека (далее – ДИПЧ), учрежденный в 1987 г. по решению Фолькетинга (парламента) первоначально как Датский центр по правам человека. Парламентом Дании 6 июня 2002 года был принят Закон № 411 об учреждении Датского центра международных исследований и Прав человека, в состав которого вошел ДИПЧ. Центр был образован с 1 января 2003 года как самоуправляющаяся организация, финансируемая государством, состоящая из двух независимых институтов: Датского института по правам человека и Датского института международных исследований. В гл. 1 п. 1 Закона № 411 подчеркивалось, что целью учреждения данного Центра является: проведение исследований, сбор информации и анализ состояния с правами человека в Дании; исследование международных вопросов в области безопасности, политических конфликтов, холокоста, геноцида и массовых убийств по политическим мотивам. В законе однозначно указывалось, что ДИПЧ должен продолжать все направления деятельности Датского центра по правам человека. Пункт 2 устанавливал, что ДИПЧ в своей деятельности руководствуется Конституцией Дании и основными принципами и нормами международного права в области прав человека, принятыми ООН и Советом Европы. Изначально основные задачи института были определены как: выполнение независимых исследований (мониторинг) состояния с правами человека на территории Дании; оказание содействия парламенту и правительству в выполнении обязательств Дании в области прав человека; правовое просвещение и образование населения по вопросам прав человека; содействие в устранении дискриминации по различным основаниям, включая рассмотрение жалоб жертв дискриминации (с 1.01.2009 г. в связи с изменением закона рассмотрение жалоб не стало входить в компетенцию ДИПЧ); издание рекомендаций по проблемам защиты от дискриминации и создание современной доступной (в том числе электронной) библиотеки по правам человека и средств систематизации документов; оказание консультативной помощи правозащитным структурам гражданского общества; содействие в имплементации международных норм в области прав человека и развитие международного сотрудничества по правам человека1.

С 1 января 2013 года вступил в силу новый Закон об Институте по правам человека – Национальном учреждении Дании по правам человека. На основании раздела 1 главы I данного Закона целью Датского института по правам человека является содействие правам человека и их защита (и, подчеркнем, как прямо указано) в соответствии с Парижскими принципами, т.е. он становится самостоятельным органом по содействию правам человека и их защите. В целом, можно сказать, компетенция ДИПЧ в качестве национального учреждения Дании по правам человека существенно не изменилась. Среди новелл можно отметить, что в Законе 2013 г. нашли прямое отражение директивы Европейского Союза о принципах: равного обращения с лицами независимо от расового или этнического происхождения, равных возможностей и равного обращения с мужчинами и женщинами в вопросах занятости и др. В частности, в разделе 2 п. 2 главы I говорится, что ДИПЧ содействует равному отношению ко всем лицам без дискриминации по признаку пола, расы или этнического происхождения и в этих целях обязан оказывать помощь жертвам дискриминации при осуществлении ими своих прав на подачу жалоб; а также проводить независимые исследования и делать рекомендации по разработке политики дифференцированного режима в отношении экономических, социальных и культурных прав2.

## Организация и деятельность органов по содействию правам человека и их защите в субъектах Российской Федерации

Как показывает практика, в экономически слаборазвитых странах (Африки, Азии и Америки), имеющих существенные политические проблемы (независимо от их географического расположения), вопрос о соблюдении прав человека и их защите стоит особенно остро. Парадоксально но факт, что события (в Египте, Ливии, и др.) 2011 года, объявленного ООН Международным годом лиц африканского происхождения и совпавшего с 25 летием вступления в силу Африканской хартии прав человека, наглядно продемонстрировали существующий разрыв между конституционно закрепленным и реальным положением с правами человека в африканских странах. Понятно, что такое положение с правами человека обусловленное, в том числе, и социально-экономическими проблемами, и национальными традициями культуры, включая политическую и правовую, требует радикальной трансформации государственного управления, разработки законодательства, устанавливающего четкие правоприменительные процедуры для конституционных норм, декларирующих верховенство права и прав человека, а также создания эффективной системы защиты прав человека.

В странах, вступивших в переходный период в развитии права, как и во всем мире, главная ответственность за осуществление основных прав человека возлагается на суды, независимость которых гарантируется конституциями. Однако на практике для большинства населения, ставшего жертвами нарушений прав человека, доступ к судам затруднен из-за высокой стоимости и нехватки квалифицированных адвокатов, и т.д. С учетом этого, реальной альтернативой судам становятся внесудебные государственные правозащитные органы. Опираясь на опыт стран развитой демократии и рекомендации международных органов по правам человека, государства, ставшие на путь демократического развития, пошли по пути создания внесудебной государственной защиты прав человека посредством учреждения государственных правозащитных органов. Государственные правозащитные органы в виде комиссий по правам человека стали наиболее типичны для африканских стран «новой» демократии (Камерун, Чад, Нигерия, Мадагаскар, Кения, Габон, Руанда и др.). Например, в Объединённой Республике Танзания учреждена комиссия по правам человека и хорошему управлению (Commission for Human Rights and Good Governance). А также для государств Азии и Азиатско-Тихоокеанского региона (Афганистан, Фиджи, Иран, Иордания, Малайзия, Непал, Таиланд, Монголия, Филиппины, Шри-Ланка и др.).

Подавляющее большинство государственных правозащитных органов в этих странах были созданы в начале ХХI века. В виде исключения одними из старейших среди таких правозащитных структур являются комиссии по правам человека республик Бенин (1989 г.) и Гана (1993 г.). Самая молодая – Комиссия по правам человека Бурунди, члены которой были назначены Национальной Ассамблеей и начали работать с мая 2011 года.

Однако, «как показали арабские революции (особенно в Тунисе и Египте), данные органы не смогли эффективно противостоять нарушениям прав человека со стороны их репрессивных, недемократических правительств. Но, с другой стороны, они высветили их роль в ситуации, когда правам человека придают публичное значение в течение конфликта и в постконфликтных ситуациях»

Специфической особенностью развития внесудебного правозащитного механизма в африканских и азиатских странах является формирование государственных правозащитных органов в подавляющем большинстве в виде коллегиальных органов – комиссий по правам человека. Например, самая многочисленная Национальная комиссия Республики Конго состоит из 45 членов, имеющих право голоса и 14 членов без права голоса, хотя есть и единичные примеры создания офисов нового типа омбудсмена – омбудсмена по правам человека (Намибия).

Для повышения эффективности и обеспечения соответствия организации и деятельности африканских государственных правозащитных органов международным стандартам, Управление Верховного Комиссара ООН по правам человека оказывает им юридическую помощь по широкому кругу вопросов, касающихся конституционной, нормативно-правовой базы, функций, полномочий и обязанностей, а также техническую помощь.

Анализ африканских государственных правозащитных органов показывает, что некоторые комиссии (Конго, Тунис и др.) учреждены актами правительства и не имеют должной степени независимости. В полном соответствии с Парижскими принципами учреждены семнадцать комиссий и один омбудсмен по правам человека (Намибия). Их деятельность регулируется соответствующими законами, придающими им независимый статус, при этом некоторые комиссии по правам человека имеют конституционный статус. Например, в Конституции республики Гана (1992 г.) статьями 216 и 225 закреплены принципиальные моменты независимости, функциональной направленности и полномочий Комиссии по правам человека и административной юстиции Ганы